

MIÉRT HAGYTUK, HOGY ÍGY LEGYEN?

A területi decentralizációs reformok
természetrája Magyarországon*

Pálné Kovács Ilona

(egyetemi tanár, PTE, tudományos tanácsadó, MTA KRTK, az MTA levelező tagja)

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány az egy éve indult OTKA-kutatás első, az elméleti alapokat tisztázó, hipotéziseket felállító része. A kutatás célja megérteni a rendszerváltás utáni hazai területi decentralizációs reformok folyamatát, körülményeit. Ennek érdekében kiterjedt empirikus kutatásokra kerül sor. A szerző a tanulmányában bemutatja a területi reformok hipotetikus szakaszait, e szakaszok legfontosabb jellemzőit a követett értékek, a szakmai megalapozottság, a konkrét feltételekhez való illeszkedés és a reformkapacitások szempontjából. Az írás arra is kísérletet tesz, hogy a magyar területi reformokat összevesse a nemzetközi trendekkel, s egyben felhívja a figyelmet a reformfolyamatok, mint kitüntetett közpolitikai események kutatásának szükségességére.

Kulcsszavak: területi reformok ■ decentralizáció ■ reformkapacitás ■ vétőszereplők
■ regionalizmus

BEVEZETÉS

2010 óta rendkívül jelentős közjogi változások zajlottak le Magyarországon, amelyek erősen megosztották a politikai és szakmai közvéleményt, nyilvánvalóan az érdekek és értékek természetesen különbözősége mentén. A reformok előkészítési, döntési folyamatát, kommunikációját figyelve szembetűnő, hogy az önkormányzati rendszert, az állam térbeli szerkezetét érintő drámai változások nem váltottak ki különösebb vitát, ellenkezést. Ennek többféle, politikai, társadalmi, közjogi oka is lehet. Egyrészt a helyi, területi hatalomgyakorlási dimenziók – úgy tűnik még mindig – a pártpolitikai szféra vakfoltjára esnek, a politikai vita inkább a szakpolitikusok között, nem túl nagy érdeklődést kiváltva zajlott. Másrészt az előzőekkel szorosan összefüggően, a lakosság körében valószínű, hogy rendkívül nehéz a helyi önkormányzást, mint „ügyet” átpolitizálni, az átlagember meglehetősen közömbös az önkormány-

* A tanulmány „A területi decentralizáció biztosítékai Magyarországon” című K 104649. sz. OTKA-kutatás keretében készült. A kutatás vezetője Pálné Kovács Ilona, résztvevői Zongor Gábor, Grünhut Zoltán, Gyimesi Péter, Bodor Ákos, Finta István, Kovács Laura.

zatok közjogi, hatalmi pozícióiról szóló viták iránt, miután a helyi politika inkább a helyi életkörülmények alakítása szempontjából érinti. Harmadrészt a hazai kormányzási rendszerben vélhetően hiányoznak a decentralizáció közjogi biztosítékai, a kormányzati, parlamenti többség a hatalom decentralizálása kérdésében sem ütközik „fékekbe, ellensúlyokba”. E feltételezéseket, lehetséges okokat körbejárni nem csak azért érdemes, mert a rendszerváltás során egyik legmarkánsabb politikai érték volt a polgárközelség (szubszidiaritás), amelytől túlságosan könnyen mondtunk búcsút, hanem azért is, mert az okok, folyamatok elemzése sok tanulsággal jár a magyar állam „reformkapacitásai” vonatkozásában is. Vajon milyen célok, értékek, mechanizmusok mozgatják a kormányzásbani szerkezeti és működési változásokat, a kitűzött reformcélok és azok végrehajtása milyen viszonyban van, a változások mennyiben tükröznek valóságos tanulási, alkalmazkodási erőfeszítéseket, vagy pusztán hektikus, önkényes irányváltásokat. E kérdések természetesen csupán a területi reformok, a decentralizációs–centralizációs ciklusok elemzésére támaszkodva nem válaszolhatóak meg, de fontos „kormányzás-tudományi” adalékokkal szolgálhatnak mind a politikatudomány, közpolitika művelői, mind pedig a kormányzási reformok végrehajtói számára.

A területi decentralizáció, a kormányzati hatalom térbeli megosztásának kérdése nem csak azért érdemel figyelmet, mert a legutóbbi közjogi reformok egy nagyon erőteljes centralizációs ciklust képviselnek. A rendszerváltás óta ugyanis a helyi önkormányzatok pozícióvesztése lényegében folyamatos (Pálné, 2008), a politikai elitnek a korábbi kormányzási periódusokban is rendkívül ambivalens, és hipokrita volt a viszonya a decentralizációhoz. Elemzéseink tárgya nem csupán a legutóbbi reformidőszak, hanem az elmúlt húsz év meglehetősen turbulens területi reformsorozata lesz, ugyanis azt feltételezzük, hogy a jelenlegi szélsőséges centralizáció lehetőségét mélyebb gyökerek, okok biztosították a parlamenti kétharmad birtoklásához képest.

Jelen tanulmány az OTKA keretében folyó empirikus kutatás főbb kérdésfeltevéseit, elméleti kereteit vázolja fel. A kiinduló hipotézisek bemutatása, ezek korábbi saját kutatási eredményekre és a szakirodalomra támaszkodó indoklása, és esetenként a módszertani megközelítések felvillantása remélhetően nem csak egy négy éves kutatás első évének dokumentálására alkalmas, hanem szakmai vita kezdeményezésére is. A rendszerváltást követő közpolitikai reformok sikereinek és kudarcainak megértése ugyanis nem csak a területi kormányzás kérdésében lenne fontos.

A REFORM, MINT SAJÁTOS KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT

A kormányzási rendszer, különösen a közigazgatás folyamatos változásokon megy keresztül, alkalmazkodva a változó körülményekhez, kihívásokhoz, fel-

adatokhoz. Kutatásunk szempontjából fontos volt azonban, hogy megkülönböztessük a reformot a változásoktól, fókuszálva a területi kormányzásra. A reform értékű változás azonosításához három beavatkozási szintet, léptéket és kormányzási tevékenységet fogunk megkülönböztetni, a konstitutív, a direktív és az operatív típust (Hupe–Hill, 2006: 23.). Lényegében a konstitutív kormányzás keretében történik „rendszer” szintű, strukturális beavatkozás, amikor a hatalomgyakorlás, a közpolitikai döntéshozás alapvető szabályai változnak, kijelölve a döntéshozókat. A direktív típus vagy szakasz a célkijelölés, vagy tartalommeghatározás szakasza, az operatív pedig a végrehajtásé. Ha a modellt a területi reformok azonosítására alkalmazzuk, akkor nyilvánvalóan azok lesznek a valóban reform értékű változások, amelyek egyrészt megváltoztatják a döntéshozás alapvető szabályait, szerkezetét, mégpedig a döntéshozási szintek között, másrészt megváltoztatják a területi kormányzás térbeli kereteit, léptékét.

A reformok és a folyamatos változás megkülönböztetéséhez a változások mértékét, mennyiségét is célszerű alapul venni. A nagyléptékű, átfogó reformok jellemzően felülről vezényeltek, és erősen politikafüggőek. A választásokkal legitimált kormányzatok reformdöntései mindig a választók befolyása, illetve a szavazat maximalizálás kényszere alatt állnak, ami azt jelenti, hogy gyors és radikális javulást kívánnak elérni, amellett, hogy természetesen nem vállalnak fel kifejezetten népszerűtlen reformokat (Levin, 2007: 144.). Ennek ellenére az átfogó, „konstitutív” reformok meghirdetése nem ritka, különösen válságok, rendszerváltások idején, s többnyire egy-egy kormányzási ciklus elején. A változások léptéke és üteme a végrehajtás során azonban változik, amikor a konkrét körülmények hatása már közvetlenül érvényesül. A „kontextus” rendkívül bonyolult tényezőrendszer, beleértve az általános társadalmi-gazdasági és egyéb jellemzőket, a kormányzási, intézményi modellt, a kormányzási képességet (Weaver, Rockman, 1993), a kulturális sajátosságokat stb. A kormányzási, közpolitikai reformok legnagyobb kihívása éppen a komplexitással való megbirkózás (Wallace et al, 2007).

Természetesen a reformdöntésekre és azok végrehajtására is érvényesek a közpolitikai döntéshozásra általában jellemző sajátosságok. Az elsősorban Laswell nevéhez fűződő klasszikus közpolitikai szakaszok elméletét, illetve különböző változatait még akkor is célszerű figyelembe venni a reform döntéshozásban, ha már több szempontból meghaladták, újabb és újabb elméleti kereteket javasolva (Sabatier, 1999). A reformfolyamat azonosításában tehát a közpolitikai ciklus szokásos fázisait különítjük el, tehát a problémák azonosítása, a célok meghatározása, a döntéshozás, végrehajtás, értékelés szakaszok megkülönböztetése célszerű, tudva, hogy a policy design, a policy formálás architektúrája, ennél sokkal bonyolultabb, változatosabb szakaszokkal, eszközökkel operál (Bobrow, 2006).

Mára a különböző tudományterületek felől kiindulva a közpolitika-elemzés önálló tudományterületté nőtte ki magát, de még mindig a klasszikus politikatudományi, hatalomelméleti közelítések hatnak rá a legkevésbé. Az erősen a racionális döntések elmélete, az intézményi közgazdaságtan, szervezés-tudomány, szervezetelmélet objektívista logikáját követő közpolitikai elemzések „paradoxonja” (Stone, 2001), hogy hajlamosak elhanyagolni a hatalmi kontextust, a politikus és a választó szerepét, illetve – amire Stone különösen koncentrálna – az eszmék, értékek szerepét. Természetesen voltak már évtizedekkel ezelőtt is a politikai, hatalmi szempontokra érzékeny megközelítések, például Lindbloom 1959-ben éppen a korlátozott racionalitásra alapozta a kislépések módszerét, Wildavsky a költségvetés készítésének folyamatát a politikai koalíciók alkudozásaként írja le 1968-ban (Stillman, 1994).

Kutatásunk szempontjából két elméleti konstrukciónak tulajdonítottunk különös jelentőséget, egyrészt a támogató koalíciók szervezetelméleti (advocacy coalition framework, Sabatier, Jenkins-Smith, 1999), másrészt a vétő-szereplők, politikatudományi elméletének (Tsebelis, 2002). Az előző a reformok tartalmát, irányát formáló elit (beleértve az intézményeket is) meggyőződését, értékrendjét tartja kulcsfontosságúnak, a másik viszont az intézményi, szerkezeti kontextusra koncentrálna elsősorban a törvényhozás folyamatában, kimutatva azokat a szereplőket, és eszközöket, amelyek a döntéshozás sikerét alapvetően meghatározzák. E két fenti szempont kiemelése kétségtelenül önkényes, amihez képest például az Ostrom által kialakított intézményi elemzési és fejlesztési keret (IAD, Ostrom, 1999) sokkal komplexebb megközelítést tenne lehetővé, azonosítva azt az akcióteret, a szereplőkkel, a köztük való viszonyokkal, szabályokkal stb., amelyben a reformok lezajlanak. Kutatásunkban a támadható leszűkítést elsősorban az a feltételezés indokolja, hogy a hazai területi reformok erősen érdek és érték kötöttek, ezért a klasszikus, átfogó közpolitikai reformokhoz képest a legfőbb szereplők szerepének, intézményes helyzetének leírása és a reformokban visszatükröződő értékrend, illetve minta kimutatása elegendőnek ígérkezik a reformok természetének megértéséhez.

A HAZAI TERÜLETI REFORMCIKLUSOK

A területi reformciklusok lehatárolása előtt a decentralizáció fogalmát szükséges definiálni, ami meglehetősen komplex jelenségcsoportot takar (Hart, 1972; Pálné, 1999). A legáltalánosabb megközelítés pusztán annyit állít, hogy decentralizáció esetén a feladat, hatáskör, forrás a kormányzási szintek között lefelé halad. Attól függően, hogy a fogadó szervezet milyen önállósággal rendelkezik (államigazgatási szerv, vagy önkormányzat, egyéb autonómia), lehetséges adminisztratív decentralizáció (dekoncentráció) vagy politikai, valóságos decentralizáció (devolúció). A decentralizáció során nem mindig történik egyen-

lő mértékben a hatáskörök, források delegálása, ezért a folyamat „kedvezményezettje” nem feltétlenül lesz erősebb. Tágabb értelemben a decentralizáció fogalmába sorolják a közfeladat nem közjogi szereplőkre delegálását, ennyiben van a decentralizációnak nem „területi” változata. Fontos még megemlíteni, különösen a hazai reformok folyamatának elemzésekor, hogy a területi határok, beosztás, léptékek megváltoztatása sem jár mindig együtt a hatalom tényleges lefelé delegálásával, de kutatásunk és a szakaszolás szempontjából a területi reformokat decentralizációs reformoknak tekintjük.

Amikor témánk szempontjából a rendszerváltással kezdődő időszakot szakaszokra bontjuk, nem csupán a meghirdetett, illetve végrehajtott reformlépések kronológiája vezetett bennünket, hanem annak feltételezése, hogy az egyes reformkorszakokat eltérő hatalmi, társadalmi-gazdasági konstelláció, illetve értékrend és ennek megfelelően eltérő törekvések is jellemezték. Feltételezésünk szerint az előző szempontok alapján három reformhullám különíthető el:

- Rendszerváltás-alkotmányozás, önkormányzati törvény megalkotása és beüzemelése (1989–1993).
- Az uniós csatlakozásra készülés, illetve az uniós tagság első éveinek időszaka, elsősorban a területi léptékváltás jegyében (1994–2006).
- A jelenleg zajló alkotmányozási és közjogi reformok centralizációs korszaka (2010–2013).

A rendszerváltás során végrehajtott reformok kétségtelenül más fajsúlyúak, mint a következő két korszak változásai. Ugyanakkor az önkormányzati törvény, majd a hatásköri és vagyontörvény megalkotása már az új, demokratikus rendszer bázisán történt, az első demokratikusan megválasztott parlament szinte első nagyjelentőségű közjogi döntéseként. Az önkormányzati modellváltás során pedig valóban lehetett mérlegelni különböző opciók között, ennyiben fontos tanulsággal jár az akkori modell kialakításának érvrendszere, politikai támogatottsága stb.

A fentiekben vázolt hazai területi reformkorszakok értelemszerűen nem kapcsolódnak szorosan a főbb európai trendekhez, bár feltételezésünk szerint az „európai minta” nagy szerepet játszott, legalább is a reformok retorikájában. Az európai decentralizációs reformok folyamatát Gaulé (2010: 49.) három korszakra bontja:

- Az 1950–1980 közötti időszakban elsősorban adminisztratív decentralizáció zajlott.
- A második korszakban, a nyolcvanas években a szintek közötti felelőségek strukturális és térbeli átrendeződésével keresték az effektív megoldásokat a közszolgáltatások szervezésében, illetve a gazdaság fejlődé-

sében ezt a korszakot jellemezte, továbbá a leginkább a menedzserizmus (Jenei, 2005).

- A harmadik korszakban a kilencvenes évektől elsősorban a globalizáció hatására a szélesebb, nyitottabb civil, gazdasági partnerség formái jelennek meg, a hatékonysági célrendszer kiszélesül, a részvétel, legitimáció erősítésével. Hozzátesszük, hogy e harmadik korszak kontúrjai Európa nyugati felében is elhalványodnak, az un. neoweberi stílusváltás vagy inkább korrekció jegyében, de egyelőre nem tapasztalható gyökeres szembefordulás a neoliberais korszak helyi kormányzási modelljével, a centralizációs törekvések nem váltak általánossá, új korszakhatárt kijelölve.

A hazai reformciklusok sok tekintetben hasonlítanak az előbbiekre, az eltérés azonban nem egyszerűen fáziskésést jelent, hanem a reformok célrendszerének és politikai kontextusának a különbözőségét is. Elemzéseinkkel bizonyítani szeretnénk azt a feltételezést, hogy a hazai területi reformokat a politikai elit ténylegesen nem decentralizációs céllal, és nem is a hatékonyság, versenyképesség ígézetében hirdette meg. A rendszerváltás és az uniós csatlakozás, mint lényegében a fejlődés többszöri megszakítottságának kontextusa erősebb hatást gyakorolt a területi reformokra, mint a belső szükségletekből táplálkozó folyamatos adaptáció igénye. Az egyes reformkorszakokban tehát a mintakövetés külsődleges motivációja sokkal erősebben munkált, mint a tényleges tanulási, racionalizálási belső igény.

A három korszak azonosítása olyan szempontok alapján történt, amelyek determinálták egyrészt a reformcélok megfogalmazását, másrészt a végrehajtásuk sikerét, hangsúlyozva, hogy a reformcélok és a végrehajtott intézkedések korántsem estek egybe. Az alábbi szempontokat tekintjük majdani empirikus elemzéseink főbb tematikai egységeinek:

- A reformcélok *értékkötöttek*, tehát visszatükrözik a döntéshozók értékeit, érdekeit.
- A végrehajtás sikere attól is függ, hogy milyen volt a reform *szakmai megalapozottsága*.
- Döntő szempont, hogy a reform mennyire vette figyelembe a társadalmi-kulturális, gazdasági-pénzügyi *kontextust*.
- Többször az elemzések elhanyagolják azt a kérdést, hogy mennyiben álltak rendelkezésre a célok végrehajtásához szükséges közjogi szervezeti-eljárási *reformkapacitások*. Kutatásunkban újszerű elem, hogy elemezni fogjuk, hogy vajon a reformcélok elfogadtatása, megvalósítása számára rendelkezésre állt-e a szereplők és folyamatok ideális modellje.

Kutatásunk hipotéziseit, egyes módszertani megoldásait, megközelítéseit a fenti tagolás szerint mutatjuk be a következőkben.

AZ ÉRTÉKRENDEK VÁLTAKOZÁSA

Mint említettük, a reformok jellemzésében kitüntetett szerepet tulajdonítunk – Stone kifejezésével élve – az „eszméknek”, amelyek a leginkább visszatükrözik a területi reformok politikai természetét. A kormányzással foglalkozó szakirodalom és a politikai közvélemény a területi decentralizációhoz sok tekintetben valóban normatív módon közelít, azaz kívánatosnak tartja mind az állam teljesítménye, hatékonysága, de különösen demokratikus legitimációja szempontjából (Saito, 2011). A decentralizáció és főképp a részvételi demokrácia szoros összekapcsolása sok tekintetben a „hit”, illetve doktriner értelmezés következménye, sőt a decentralizáció öncéllá válhat, amikor szükségtelen lenne a decentralizáció előnyeit mérlegre tenni (Hart, 1972). Viszonylag kevés empirikus politikatudományi kutatás elemezte a decentralizáció demokráciára gyakorolt hatását. Kétségtelen ellentmondás, hogy világszerte általában alacsonyabb a részvétel a regionális és helyi választásokon az országos parlamenti választásokhoz képest, bár az is bebizonyosodott, hogy ez a különbség csökkenthető, ha a helyi irányítási szintek ténylegesen jelentősebb forrásokhoz és hatalomhoz jutnak, növelve a választók figyelmét a helyi döntéshozók iránt (Blais et al, 2011). Ugyancsak a decentralizáció politikai következményeit kutatva mutattak rá arra, hogy az egyre inkább felértékelődő társadalmi tőke, az emberek közötti kapcsolatok és bizalom növelhető a decentralizáció nyomán. Ezt bizonyítják a World Value Survey adatok, amelyek szerint a decentralizált országok polgárai számára sokkal fontosabbnak bizonyult a kormányzásba való beleszólás lehetősége, mint a centralizált országokban (Mello, 2011). Nem szabad megfeledkezni azonban arról sem, hogy a decentralizáció kimerülhet a politikai felelősség áthárításában. Vannak olyan ciklusok és országok, amikor és ahol az önkormányzatok, mint „pufferzónák” (Offe, 1975) vagy „konfliktus konténerek” (Ágh, 2008), pusztán a közhatalom és a társadalom közötti konfliktusok felszívására, kezelésére szolgálnak. Pickvance (1997) éppen a kelet-európai új demokráciákkal kapcsolatban figyelmeztetett arra, hogy a decentralizáció nem feltétlenül jár a demokrácia minőségének javulásával. Annyi bizonyos, hogy az önkormányzati decentralizáció, minden ellentmondása, bizonytalansága ellenére, különösen politikai szempontból, olyan normatív érték, amely a jogállamiság, a jó kormányzás feltétele a tudományos és politikai közvélemény szemében, és a különböző nemzetközi (Világbank, ENSZ, EU, Európa Tanács, OECD) dokumentumokban.

A hazai területi reformok is jellemzően a decentralizációt a demokrácia növelése érdekében tűzték a zászlajukra, de az elmúlt húsz év története Magyarországon jelentős értékrendbeli változásokat mutat. Az egyes korszakokban megfogalmazódó reformok célrendszerét, képviselt értékeit folyamatos, de egyáltalán nem egyirányú változás/fejlődés jellemezte, s nem kizárólag a politikai

elit oldalán, hiszen tény, hogy a helyi politika iránti érdeklődés fokozatosan csökkent, amit jól tükröz a helyi választásokon való csökkenő részvétel (Kákai, 2004; Bóhm, 2006; Bódi–Bódi, 2011). Az egyes reformkorszakok eseményeiből, jogalkotási teljesítményéből már megelőlegezhetőek bizonyos állítások, amelyeket a választási és kormányprogramok, parlamenti viták elemzésével szeretnénk majd alátámasztani.

Az első időszak, az alapok lerakása, sok tekintetben absztrakt, kissé talán romantikus politikai értékrend hatása alatt állt, amelyet a mintakövetés és az útfüggőség egyaránt jellemzett, átszöve az egyes pártokat, illetve kormányokat jellemző politikai ideológiák sajátosságaival.* Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény, illetve az alkotmány önkormányzati fejezete egyértelműen a helyi demokráciához fűződő, szinte egységes politikai elkötelezettséget tükrözött. A követett minta meglehetősen absztrakt, és valljuk be, „ódivatú” volt, sokkal inkább 19. századi liberális szabadság és demokráciaeszményt valószínűsíthetünk, semmint a 20. század végi, már a hatékonyság és minőség kihívásaival küzdő közszolgáltató önkormányzatiságot. Az önkormányzati törvény egy erősen decentralizált kormányzati rendszer ideáltípusát alapozta meg, közjogi értelemben meglehetősen szigorú szabályozási módszerrel. Az alkotmány és az önkormányzati törvény a helyi közügyek intézésére irányuló általános felhatalmazást egyértelműen a helyi önkormányzatok kezébe adta, kivételesnek tekintve a más állami szerv általi szerepvállalást. Jól tükrözi az akkori gondolkodásmódot, hogy a széles felhatalmazással nem párosult egyértelmű felelősség, az önkormányzatok ellenőrzése meglehetősen gyenge eszközrendszerrel birtokolt, s teljesen elhanyagolták a felhatalmazáshoz szükséges feltételek biztosításának kérdését. Az önkormányzatok széleskörű és erős felhatalmazása, de hiányos eszközei, az állam decentralizációs túlbuzgósága, de egyben önkéntelen felelősség áthárító attitűdje olyan területi kormányzási rendszert eredményezett, amelyik kezdetektől súlyos ellentmondásokkal volt terhelt. A decentralizáció melletti politikai elkötelezettséget elsősorban nem a nyugati önkormányzati modellek követése táplálta, sokkal inkább a múlt tagadásának szándéka.

A rendszerváltás előtti centralizált, lenini típusú pártállam keretei közé illesztett tanácsrendszert a rendszerváltó politikai elit egyértelműen fel kívánta számolni. A múlt tagadásának igénye paradox módon erősen determinálta az önkormányzati modell formálását. A korábbi integrált, közös tanácsai rendszer felszámolásában látták például a helyi autonómia elengedhetetlen biztosítékát, holott az önkormányzati modell integráltabb, társulások formájában is biztosít

* A kutatási kérdést az önkormányzati törvény elfogadását megelőző parlamenti viták jegyzőkönyveinek elemzése, az előkészítő kormányzati dokumentumok, illetve érintett politikusokkal készített interjúk továbbá a szakirodalom alapján tervezzük megválaszolni.

ja az önállóságot. A helyi szervezetalakítási, demokratikus eljárási kérdésekben élvezett önkormányzati szabadság is abból a politikai alapállásból következett, hogy az önkormányzatokban feltétlenül meg lehet bízni. Ezért dönthettek a testületek szinte szabadon, hogy a polgármestert milyen jogviszonyban alkalmazzák; hogy hogyan szabályozzák a helyi népszavazás szabályait; hogyan vonják be a civil társadalmat; társulnak-e vagy sem más önkormányzatokkal stb.

A korábbi nagyhatalmú, ellenőrző és forrásokat osztó megyeszerep kiiktatása ugyancsak olyan politikai axióma volt, amit semmilyen praktikus, racionális szempont nem írhatott felül. A megyei önkormányzatok legyengítése körüli vita – hogy végül is a megyék túlélésével zárult –, annak is köszönhető, hogy nem csak a közelmúlt, hanem a régmúlt is visszaköszönt a reform során, hiszen volt olyan elképzelés, hogy a megyéket újra vármegyéknek nevezzük.

Hogy az állam önkormányzatokkal kapcsolatos szerepét milyen mértékben kívánták minimalizálni, jó példa a köztársasági megbízotti intézmény modelljének a kialakítása. Azzal, hogy a végrehajtó hatalomtól független, semleges köztársasági elnök nevezte ki, a megbízott „semlegessége” következett (elvi leg), a regionális illetékességi terület pedig még a földrajzi távolsággal is biztosította az önkormányzati működéssel kapcsolatos diszkréciót. A későbbi törvénykezés, amelyik az önkormányzati vagyont, feladatrendszert, finanszírozást részletezte, még lényegében az első reformlendület része volt. Ennek köszönhetően az önkormányzatok jelentős vagyonhoz jutottak, feladatrendszerük tovább bővült, finanszírozásuk normatív elvet követett, még a fejlesztések finanszírozása is (ráadásul maga a parlament hozta a támogatási döntéseket), még mindig az önkormányzati autonómia és egyenlőség értékét támogatva.

A fentiekből az következik, hogy a rendszerváltás során végrehajtott decentralizációs reformok elsődleges mozgatórugója a múlt tagadása, a demokratikus rendszer kiépítéséhez kapcsolódó meglehetősen absztrakt értékorientáció volt, de már érvényesült, ha nem is a későbbi európaizációs periódusban jellemző erősséggel a mintakövetés, viszont egyáltalán nem létezett valamilyen saját kormányzási filozófia. Ez összefügghet azzal, hogy a rendszerváltás, -változás megítélésében, belső és külső hajtóerőiben, kronológiájában és tényleges következményeiben nincs igazán sem szakmai, és különösen nem politikai konszenzus. Bayer József a célokban, irányokban való bizonytalanság érzékeltetésére így fogalmaz „A rendszerváltásnak nem annyira céljai, mint inkább és mindenekelőtt okai voltak...” (Bayer, 2009: 13.), ami a területi kormányzás modellezésére is igaznak látszik.

Az alapok lerakását követően a *második reformkorszak* értelemszerűen már sokkal inkább a kormányozhatóság, hatékonyság technokrata szempontjait érvényesítette, és az is természetes, hogy nem újabb vagy más modellek bevezeté-

sére, sokkal inkább a korrekciókra, finomhangolásra irányult. Ugyanakkor több tény utal arra, hogy ettől az időszaktól kezdődően a decentralizációs trend megtorpan. A második reformkorszak kiemelkedő fejleményei voltak* az önkormányzati törvény módosítása (1994), a területfejlesztésről szóló törvény elfogadása (1996), a kistérségi rendszer kiépítése (2004), a regionális közigazgatás kiépítésére irányuló kezdeményezések (2006). Ezek a reformlépések egyrészt a kezdeti működési tapasztalatokra reagáltak, másrészt az uniós csatlakozás célja lett a reformok másik pillére, beemelve a képviselt értékekbe olyanokat, amelyek az un. európaizáció jelenségéhez tartoznak. Ami a saját tanulási folyamatot illeti, az önkormányzati törvény 1994-es módosítása még elsősorban a rendszerváltáskori modellválasztás pragmatikus korrekciójának tekinthető. Felismerte például a törvényhozó, hogy a helyi önkormányzat ab ovo nem mindig ésszerű és demokratikus. Elkezdte tehát „terelgetni” a helyi politikát a költségtakarékosság, a partnerség, a stratégiai gondolkodás irányába, például azzal, hogy korlátozta a települési kiválások folyamatát, előírta a helyi partnerek kijelölésének kötelezettségét, a helyi népszavazás kérdésének helyi szabályozását is keretek közé szorította. A megye kérdésében ugyancsak pragmatikus megfontolások játszottak szerepet, hiszen már akkortájt látszottak a középszintű szolgáltatások és koordináció területén a középszint hiányából származó problémák.

Ugyanakkor egyre erőteljesebben érvényesült az érvrendszerben az Euró-pához csatlakozással járó „kondicionalizmus”. E külsődleges értékrendszer sok tekintetben kifejezetten jól illeszkedett a belső kormányzási szükségletekhez. A neoliberális kormányzási filozófia ekkortájt tűzte zászlajára a regionalizmus, új regionalizmus címszava alatt a decentralizációt, és a partnerséget. A decentralizáció, regionalizáció és a neoliberális államfilozófia a kormányzásnak nem csak térbeli szerkezetét, hanem modelljét is jelentősen átalakította, amit egyrészt a New Public Management térhódításával, másrészt a governmentből a governance-ba való átmenet folyamataként (Pierre, Peters, 2000), a hagyományos képviseleti demokráciából a hálózati (Rhodes, 1996) és deliberatív, részvételi demokrácia felé haladásként írnak le (Elster, 1998).

Magyarországon ezek az irányok, sémák ugyan meglehetősen idegenek voltak, de valóban megoldást ígértek a hatékonysági, finanszírozási problémákra, a középszintű kormányzás integráló, mozgósító erejének növelésére, a legitimáció erősítésére. Feltételezésünk szerint ezek az új értékek, szempontok azonban csak felszínesen hatottak, nem épültek be ténylegesen a közpolitikai folyamatokba és különösen nem a döntéshozók fejébe. A mechanikus policy transzfer kudarca persze nem magyar sajátosság, a donor, nyugati fejlett országok és nemzetközi szervezetek egyre inkább felismerik a mintakövetés,

* Ezeket a jogszabályokat előkészítő és elfogadó folyamatokat vizsgáljuk a kutatás során empirikus módszerekkel.

modellátvétel feltételrendszerének kulturális, szerkezeti akadályait. Tény, hogy a lecke felmondásban a területi kormányzási reformokat, a területfejlesztési intézményrendszer kiépítését, a regionalizációt illetően különösen szorgalmas tanulónak minősültünk, a csatlakozó országok közül (Lengyelországot leszámítva) látszólag a legmesszebb jutottunk. Feltételezésünk szerint a politikai elit sok esetben hipokrita módon visszaélt az európai értékek hangoztatásával, miközben valóságos értékrendje, célrendszere egyre távolabb került ezekről, vagy legalább is nem volt képes az átvett értékek valóságos befogadására. Az uniós forrásokhoz való hozzáférés, a hatalom exkluzív, hálózatos gyakorlása és a centralizáció, a hatalom koncentrálásának szándéka sokkal inkább mozgatta a reformokat. Ezt a feltételezett ellentmondást kívánjuk kimutatni a meghirdetett reformprogramok, a retorika és a tényleges reformlépésekről, működésről rendelkezésre álló tapasztalatok összevetésével. Különösen alkalmas terepnek ígérkezik a kohéziós politika, miután sok empirikus tapasztalatunk halmozódott fel a területfejlesztési intézményrendszer működéséről, igazolva a szereplők „kettős könyvelési” gyakorlatát (Pálné, 2009).

A néhány éve kibontakozó pénzügyi-gazdasági válság, és a nyomában fellépő gazdasági, társadalmi feszültségek hatására *újabb kormányzási korszak* markánsan eltérő irányjai jelentek meg, nem csak az új kihívásokra adandó válaszként, hanem a korábbi korszak kritikájaként is. Kétségtelen, hogy a változás csatlakozik bizonyos nemzetközi trendekhez. Az un. neoweberiánus kormányzási modell leszámol az NPM-hez fűzött illúziókkal, visszakövetelve a bürokratikus közigazgatás rendjét, átláthatóságát, és már sorakoznak a negatív tapasztalatok a demokratikus deficitre gyógyszernek tekintett partnerség, horizontális, hálózati kormányzással kapcsolatban is (Saito, 2011). A partnerség jelszava alatt exkluzív hálózatokba szerveződő elitista kormányzással szemben az átláthatóság és a bizalom iránti igény ugyanis újra értékeli a hagyományos képviseleti és részben a részvételi demokrácia előnyeit, ötvözve a szervezetek nyitottságát, a deliberatív elemeket a hatékonyság szerepével (Dreschler, 2009: 13.).

A magyar területi reformok harmadik hulláma a 2010-es kormányváltást követő alkotmányozással, illetve mélyreható kormányzati, közjogi reformokkal vette kezdetét. A reformok egyértelműen jelentős értékrendbeli változásokat tükröznek, amelyek a területi kormányzással kapcsolatos drasztikus szerkezeti megoldásokban is konzekvensen jelennek meg. A változás lényege a centralizáció, ami a korábbi – a jelszavak és egyes reformlépések alapján inkább neoliberais, horizontális módszerekkel operáló, helyzetbehozó – kisállam-filozófiával szemben a hagyományos képviseleti és bürokratikus elemeket pozíciójába visszahelyező erős, gondoskodó állam ideáljára épül. Az értékek, érvek közé beilleszkedik a válság kezelésének szükségessége, a múlt (20 év) hibáival való szembenézés is, tehát egyszerre vannak jelen a pragmatikus és a paradigmatis elemek a retorikában. Már az új alkotmány előrevetítette a

térbeli hatalmi átrendeződés fő irányait azzal, hogy a megyei kormányhivatalok alkotmányos rangra emelkedtek. Ezzel indult meg a „területi állam” megerősödésének folyamata, amelyik mára az önkormányzati szektorhoz képest nagyobb hatalmat és több kompetenciát birtokol. Az 1990-ben képviselt önkormányzati filozófiát, amelyik az autonómiára és a helyi demokráciára helyezte a hangsúlyt, mára egy erősen ellenőrzött, mozgásterében korlátozott „helyi kormányzat”-modell váltotta fel, amelyik már egyáltalán nem általános felhatalmazású a helyi közügyekre nézve, és a választási szabályok módosulásával, a függetlenek és civilek esélyeinek, szerepének gyengülésével politikai értéke is jelentősen csökkent. A hatalom térbeli szerkezete ugyancsak a központi kormányzati expanziót, a gondoskodó, ellenőrző állam modelljét szolgálja. A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járások bevezetése a felülről irányíthatóság szempontját követi, aminek már nem sok köze van a korábbi reformkorszak regionalizációs, decentralizációs, partnerségi retorikájához.

A három reformkorszak mélyebb elemzések nélkül is érzékelhető értékorientáltság-beli különbségei magyarázhatóak a hivatalban lévő kormányok aktuális pártösszetételével, ami ideológiai oldalról meghatározta a decentralizációhoz való viszonyt. A hazai területi reformok története alátámasztani látszik, hogy a baloldali, liberális kormányzatok gyakrabban vágnak bele decentralizációs reformokba, míg konzervatív kormányzati periódusokra gyakran jellemző az önkormányzatok pozícióvesztése (Pálné, 2005; Loughlin, 2007; Loughlin, et al, 2010). Nálunk az első korszak nemzeti, konzervatív, a második baloldali, liberális, míg a harmadik korszak újra (bár más hangsúlyokkal) nemzeti konzervatív kormánypártjainak ideológiai beállítottsága vélhetően szintén szerepet játszott az értékválasztásokban még a területi reformok során is. Feltételezésünk szerint azonban a pártok kormányzati pozíciója nem volt igazán hangsúlyos tényező a kormányzatok decentralizációhoz való viszonyában. Az értékrend, illetve a reformok során megjelenő retorika szempontjából az Európai Unióhoz, vagy, ha úgy tetszik, a globális szereplőkhöz való viszonyt tartjuk döntőnek, nem csak azért, mert a decentralizáció és regionalizmus eszméje valóban a nemzetközi szervezetek neoliberalis közpolitikai eszközrendszerének fajsúlyos elemét képezte, hanem elsősorban azért, mert az uniós csatlakozás miatti alkalmazkodási kényszer, majd a tagság elnyerése utáni „kifáradás” fázisa jól elkülöníthető. Úgy tűnik, az önkormányzatok szerepe szempontjából az uniós tagságra való készülődés időszakában volt a legfontosabb a külsődleges, európai minta, s ezzel a decentralizáció szerepének felértékelődése, míg a legutóbbi reformciklusban a nemzeti összetartozás, a magyar állami tradíciók felülírják az európai „elvárásokat”. Meg kell jegyezni, hogy az új tagállamok korábbi alkalmazkodási törekvése az uniós elvárásokhoz általában is lazult (Bouckaert et al, 2011).

Vélhetően a reformokat meghirdető politikai elit értékrendjének formálódásában egyéb belső tényezők is szerepet játszanak, leginkább a mélyen gyökerező kulturális sajátosságok. Ezt az értékszociológiai dimenziót nem lehet kikerülni. Kutatásunk során segítségünkre lesznek a World Value Survey keretében készült elemzések, a hazai elitkutatások eredményei, illetve a kutatás során alkalmazandó empirikus módszerekkel (diskurzus elemzés, interjúk, sajtóelemzés) magunk is törekszünk a kulturális elemek feltárására.

A REFORMOK SZAKMAI MEGALAPOZOTTSÁGA

Noha a szakmai, racionális szempontoknak nem lehet kizárólagos, gyakran még elsődleges szerepet sem tulajdonítani, mégis minden kormányzati-szervezeti vagy közpolitikai reform szakmai és empirikus alátámasztottsága elvi követelmény, így van ez a decentralizáció, illetve területi reformok esetében. Miközben, mint említettük a decentralizáció normatív értéként része már a „jó kormányzás” kritériumainak, még sincs a decentralizáció mértéke és formája tekintetében standard (a nemzetközi normák elsősorban a szervezeti, hatásköri és státuszbeli modellelemeket hangsúlyozzák, kiegészülve a pénzügyi kondíciókkal), ami erősen függ az adott ország konkrét térszerkezetétől, kormányzati modelljétől, a helyi szereplők alkalmasságától stb.

A szakirodalomban is visszatükröződik az igény a decentralizáció hatásának mérésére, ami úgy tűnik, módszertani szempontból rendkívül nehéz és ellentmondásos (Saito, 2011). A decentralizációt szorgalmazó szakértők eleinte elsősorban közgazdászok voltak, az ún. fiskális föderalizmus jegyében (információs, mérethatékonysági, forrásallokációs előnyök, Oates, 1972). Körülbelül egy évtizeddel később erősödtek fel a decentralizációt támogatók érvei között a politikai szempontok is, mint a részvétel lehetősége, az etnikai, kulturális problémák kezelhetősége. A decentralizáció ellenzői ugyanakkor figyelmeztettek a magasabb koordinációs költségekre, a mérethatékonyságra, a helyi politika elitizálódására, a nagyobb korrupciós veszélyre. Meg kell jegyezni, hogy a „jó kormányzás” nemzetközi kritériumait, lényegében a fejlődő világnak nyújtott nemzetközi segélyek feltételeként határozzák meg. Nem véletlen, hogy a Világbank szerint, a hatékonyság mellett, az elszámoltathatóság, a jogállamiság (benne a tulajdonjogok garantálása), a független igazságszolgáltatás és a korrupció ellenőrzése a hangsúlyos kritériumok (Santiso, 2001). Az ENSZ keretében azonban célként megfogalmazódott a helyi önállóság mértékének mérése is (ENSZ, 2007) és a 2008-ban jelent meg egy világr riport a decentralizáció és a helyi demokrácia helyzetéről (Marcou, 2008), kifejezetten azt célozva meg, hogy segítse a fejlődés és a decentralizáció összefüggését feltárni, igazolni.

Elsősorban európai sajátosság, hogy a demokratikus kormányzás garanciáit nemzetközi egyezmények, charták tartalmazzák, így a decentralizációra vonatkozóan is fontos nemzetközi dokumentumok születtek (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, a szubszidiaritás elvének megjelenése az uniós szerződésekben), lényegében az önkormányzatiságot és decentralizációt hatalommegosztási, elszámoltathatósági, illetve részvételi garanciának tekintve. Manapság pedig már szép számmal vannak Európában is arra kísérletek, hogy a decentralizált kormányzás hatását az adott ország gazdasági teljesítménye tükrében számszerűsítsék, indikátorok segítségével. Az un. decentralizációs index (Müller, 2009) segítségével kimutatható volt, hogy a decentralizáció kvalitatív (döntéshozási) és kvantitatív (pénzügyi) elemeinek egyaránt pozitív hatása van a GDP alakulására, különösen fontosnak bizonyult a helyi szervek mozgásterére és a központi szintet befolyásoló hatás erőssége. Viszont az Európai Bizottság megbízásából készült, 172 régióra kiterjedő empirikus felmérés a kormányzás minősége és a regionális decentralizáció között nem talált szignifikáns kapcsolatot, bár a szerzők szerint a fejletlen régiók felzárkózásának egyik fontos biztosítéka lehet a regionális kormányzás minőségének növelése (Charron et al, 2012).

Kutatásunk során elemezni fogjuk, hogy a magyarországi területi reformok milyen szakmai elvárások, feltételek mentén fogalmazódtak meg, mennyiben belső, mennyiben külső tudás volt a meghatározó, egyáltalán milyen információkra, szakértelemre, tudásbázisra támaszkodtak a reformokat megfogalmazó kormányzati szereplők. Feltételezésünk szerint az elmúlt évtizedek területi reformkudarcai nem csak azzal magyarázhatók, hogy nem volt egyetlen kormánynak sem valós szándéka a decentralizációra, hanem azzal is, hogy a reformcélok kitűzése nem párosult a végrehajtás konkrét feltételeinek a kimunkálásával, s be kell látni, hogy maguk a reformcélok sem épültek szilárd evidenciákra.

Kétségtelen, hogy az „evidence-based” közpolitikai kormányzás kultúrája, szakmai, személyi és intézményi feltételei nem teremthetők meg egyik napról a másikra, különösen nem, ha a politikai elitet a hatalom megszerzését és megtartását szolgáló hatalomtechnikák sokkal jobban érdeklik, mint a kormányzás szakmai teljesítménye, hatékonysága. A tudás és kormányzás kérdése rendkívül összetett. Alaposan feltételezhető, hogy a kormányzás szakmai megalapozottsága jobb ott, ahol a közigazgatás működésének értékelése a rendszerbe épített funkció, tehát rendelkezésre állnak az információk, a szakemberek, az alkalmas módszerek, a szervezeti mechanizmusok. Németországban például a „kormányzástudomány” intézményei és a kormányzati intézmények maguk is segítik a változások tudatos értékelését és menedzselését (Hill, 2005; Brenski–Liebig, 2007). Ez önmagában nem alapozza meg a közigazgatási reformok sikerét, de nagyobb garanciát jelentenek, mintha a kor-

mányzáshoz szükséges tudást akciókhoz (reformokhoz) kötve, „alkalmi partnerektől”, vásárolnák meg. Egy nemzetközi összehasonlító elemzés (Saint-Martin, 1998) például rámutatott arra, hogy az angolszász országokban a kormányzást segítő elemzések, javaslatok jellemzően az üzleti tanácsadó szektorból származnak, ebből következően a reformok is közelebb kerültek a New Public Management természetéhez. Franciaországban viszont az üzleti tanácsadó szektor és az állam együttműködése több évtizedes késéssel alakult ki, s csak azt követően, a decentralizációs reform megindulása nyomán kaptak az önkormányzatok nagyobb mozgásteret saját, sokszínűbb helyi igazgatási és szolgáltatásszervezési döntéseik önálló formálásához.

A szakértők szerepének megítélése ellentmondásos. Crozier szerint a szervezeten kívüli, külső szakértők hatalma átmeneti, valójában csak a fejlődési, fejlesztési folyamat kezdeti stádiumában van hatalmuk, befolyásuk, ezt követően a bürokrácia és a politikusi szempontok törnek utat. A tudás növekvő jelentősége nem jelenti azt, hogy a szakértőkbe, tanácsadókbá és konzultánsokba vetett bizalom ugyanilyen mértékben növekszik. Ellentmondásos módon, egyre kevésbé hiszünk a szakértőknek, noha egyre jobban támaszkodunk rájuk. Max Weber szerint a szakértőket csupán a kormányzáshoz értő más szakértők tudják ellenőrizni (Stehr, 2007). Haas az un. tudásközösségeket (epistemic communities) a szakértők olyan hálózataként írja le, amely közvetlen hatást gyakorol a közpolitika formálására (Haas, 1992). A tudásközösségek, mint támogató, tanácsadó koalíciók szerepének kimutatása a nemzeti és nemzetközi kormányzási döntésekre csak a legutóbbi évek társadalomtudományi kutatásaiban jelent meg empirikus megközelítéssel.

A decentralizációs reformok szakmai megalapozásában a rendszerváltó, illetve a fejlődő országok tekintetében, mint említettük, kitüntetett szerepe volt a különböző nemzetközi szervezeteknek, és szakértőknek is. Mára egyértelmű, hogy az uniformizált séma szerint levezényelt decentralizációs reformok tapasztalatai azonban másutt sem igazán kedvezőek. Számos közép- és kelet-európai országban ugyan jelentős reformokba fogtak, de sok helyen a reformok megtorpantak, illetve a hozzájuk fűzött remények nem teljesültek. Ennek egyik oka, hogy nem vették figyelembe a végrehajtás objektív és szubjektív (kulturális, politikai, mentális) feltételeit (Tönnisson, 2004). A régi tagországokból az un. tudásközösségek közvetítésével érkező modellek, „jó gyakorlatok” csak felszínes változásokat motiválnak az új tagországokban, miután nem rendelkeznek a valóságos átültetéshez szükséges kapacitásokkal (Stead, Nadin, 2011). A strukturális alapokra épülő regionalizáció európai tapasztalatai tekintetében a kelet-európai reformok egyértelműen kudarcokat hoztak, rációzva arra, hogy lehetséges ugyanazt a léptéket és modellt általánossá tenni (Scott, 2009).

Mindebből arra kell következtetnünk, hogy már a mintaválasztás kérdése is problematikus, ami tetéződött azzal, hogy nem voltunk felvértezve területi

információkkal sem. A magyar kormányzási rendszernek egészen biztosan nem erőssége a reformokat megalapozó, rendszerbe épített szakmai háttér, bár erre vonatkozóan kevés empirikus vizsgálat áll rendelkezésre (Lőrincz, 2008). Feltételezésünk szerint a hazai területi közigazgatási reformokhoz szükséges szakmai tudás sem volt „rendszerbe épített”, inkább alkalmi, külsődleges tudásbázisokra, szakértőkre támaszkodott. A hazai politikai elit és a központi adminisztratív bürokrácia különösen absztinens maradt a térbeli hatalommegosztás iránt. Nem véletlen, hogy kutatásunk egyik nagy kihívásának tekintjük, hogy megtaláljuk a központi kormányzaton belül a területi decentralizációt támogató szereplőket, tanácsadó koalíciókat, szakértő csapatokat. Tény ugyanis, hogy a hazai politológus, közjogász szakma túlnyomó többsége érdeklődésétől is távol állt a helyi hatalom vagy a regionalizmus témája. Kérdés, vajon a hazai „regionalisták” szűk csapata tartotta-e felszínen ideig-óráig a területi decentralizáció kérdését, vagy voltak további olyan szakértői csoportok, amelyek „szakmai, technikai alapon” támogatták vagy blokkolták a decentralizációs reformokat. Érdekes adalékkal szolgálhat majd a 2002-es regionalizációs reformok, és az ún. IDEA-csoport szerepének elemzése (Kádár, 2008). A „területi” tudás és a ráirányuló igény együttes hiánya vélhetően szorosan összefügg, s egyik magyarázata a területi reformok sikertelenségének. Bár tény, hogy az utóbbi években lezajlott „neoweberi” fordulat, az állam szerepének és szervezetének újraformálása, a szélsőséges centralizáció sem támaszkodik szisztematikus, különösen nem tudományos igényű elemzésekre. A probléma gyökere tehát nem bizonyos speciális „területi” tudás és támogató koalíció, szakpolitikai elit hiányában van, hanem általában a politika és a szaktudás sajátos, ellentmondásos viszonyrendszerében.

A TERÜLETI REFORMOK KONTEXTUSA, AZ ILLESZKEDÉS PROBLÉMÁJA

Bármilyen kitüntetett szerepet tulajdonítunk a területi reformok sorsa szempontjából az „eszmei” és intézményi tényezőknek, fel kell tenni azt a kérdést is, hogy a reformcélok reálisak voltak-e, illeszkedtek-e az ország társadalmi-gazdasági, térbeli sajátosságaihoz, érettek voltak-e a feltételek a decentralizációra, a regionalizálásra, a hatalomgyakorlás gyökeres térbeli átrendezésére. A kutatás elsődleges célja a reformdöntések körülményeinek, mozgatórugóinak és akadályainak az elemzése, de érinteni fogjuk a végrehajtással kapcsolatos bizonyos elemeket, amelyek egyrészt visszatükrözik az eredeti reformcélok realitását, őszinteségét, másrészt visszaigazolják azt is, ha a célok meghatározása az elvileg érintett szereplőkörhöz képest szűkebb arénában történt. Ez utóbbi esetben ugyanis számolni kell az ellenálló vétójátékosokkal, amelyek kimutatása hozzásegít a reformkudarckok értelmezéséhez.

A területi reformok megértéséhez nem mellőzhetjük a hazai önkormányzati, területi kormányzási rendszer elmúlt 20 éves működésének értékelését, legalábbis arra koncentrálva, hogy képes volt-e a hozzá fűzött elvárásokat, eredményeket teljesíteni, ha nem, akkor milyen okok játszottak ebben közre. A „képesse tenni”, illetve az „illeszteni” dilemmája világítja meg a reformok tágabb, társadalmi, gazdasági környezetének meghatározó szerepét. A decentralizációnak ugyanis feltételei vannak.

A hatalom térbeli formálásában gazdasági, szociális és politikai/demokrácia-/érték-szempontoknak egyaránt nagy szerepe van, s a különböző országok és demokráciák csoportjai eltérő szükségleteket és feltételeket mutatnak a konkrét megoldásokat illetően. Empirikusan is bizonyított felismerés, hogy a feladatok és kompetencia átruházása (empowerment) nem feltétlenül jár együtt a tényleges mozgástér növekedésével, illetve az elnyert felhatalmazás hatékony és demokratikus gyakorlására való alkalmassággal. Gyakran nehéz megítélni, hogy milyen arányú és tartalmú decentralizáció történik ténylegesen. Nem véletlen, hogy a felelősség egyértelmű szabályozását tekintik manapság a legfontosabb kihívásnak a decentralizáció szempontjából (Lago-Penas et al, 2011). Abban is rendkívül nehéz állást foglalni, illetve általánosítani, hogy egy adott országban, időszakban milyen és mennyi decentralizáció fogadására alkalmasak az alsóbb szintek. Ha ezek a szempontok elhanyagolódnak, akkor a decentralizáció potenciális előnyei aligha érvényesülhetnek. Nem pusztán azt kell vizsgálni, hogy a központi kormányzat mire ad felhatalmazást, hanem azt is, hogy a helyi kormányzat mire képes, illetve mire törekszik (Johansson, 2000).

A segélyezők külső nyomására végrehajtott decentralizáció veszélyeit elemezve hívja fel a figyelmet Romeo (2003) a helyi önkormányzatok intern és interaktív kapacitásának fontosságára és egyben megkülönböztetésére. Ezeknek a kapacitásoknak az erősítése meg kell, hogy előzze a decentralizációs reformokat. Egy másik, ugyancsak a Világbank szerepe felől közelítő tanulmány jut arra az evidensnek tűnő következtetésre, hogy az ördög a részletekben van (Litvack et al, 1998), a decentralizációra való képesség rendkívül összetett feltételrendszer függvénye.

Európában éppen a „képesse tenni” érdekében drasztikus strukturális reformok zajlottak a hetvenes években, ám ezek a főnix madár sorsán osztoztak (Baldersheim–Rose, 2010). A csalódás oka nem csak a helyi önkormányzatok integrációja nyomán fellépő demokratikus deficit miatti nagyobb óvatosság, hanem az a felismerés is, hogy meglehetősen nehéz kimutatni a strukturális reformok hatását az önkormányzati működés, vagy éppen a közszolgáltatások hatékonyságára.

Hasonló jelenségnek vagyunk tanúi az ún. új regionalizmus terén is, a regionalizmus kilencvenes évekbeli reneszánsza mára kifulladásra látszik (Elias, 2008). Nem azért, mert nem fűződnek hozzá méretgazdaságossági előnyök, s

nem is azért, mert nem tesz jót a kormányzás eszközbeli és demokratikus megújulásának, hanem elsősorban azért, mert a politikai, nemzetállami realitások rendkívül különbözőek, más és más „regionalizmus” szükséges és elégséges Európa különböző országaiban. Nem véletlen, hogy egyre kevésbé lehet fogalmilag is megbirkózni az irányítási szintek, dimenziók sokszínűségével, s az sem véletlen, hogy az európai sokszintű kormányzás lehetőségeit nagyon egyenetlenül tudják a szubnacionális szintek kihasználni. Az Európai Unióban, a szubszidiaritás elve alapján, a szintek közötti kiegyensúlyozás még komplexebb és folyamatos vita tárgya, hiszen sok közpolitika esetében a kompetenciákon a nemzeti kormányzatnak nemcsak az alatta lévő szintekkel, hanem az Európai Unió szerepvállalásával kell osztozniuk (Gelauff et al., 2008), ami jelentős hatást gyakorol a belső hatalmi megosztásra is, gondoljunk a regionális reformok és az uniós regionális politika szoros összefüggésére.

Sajátos módon, míg Nyugat-Európában általában erősen rögződnek a nemzeti sajátosságok, ugyanakkor az új demokráciákban, illetve ahol az állami felépítés rendszerváltáshoz kötődve átfogó reformokon ment keresztül, ott a drasztikus strukturális változások voltak jellemzőek, ám ezek nem indítottak el tényleges modernizációt. A kelet-közép-európai rendszerváltó országok önkormányzati modellje mind tartalmában, mind eszközrendszerében, térbeli és szervezeti megszervezési módjában jelentős mértékben átalakult (Wollmann, 2002), de máig nem stabilizálódott, sőt az igazi rendszerváltás ezen a téren lényegében napjainkban zajlik a költségvetési restriktciók szorításában.

A hazai önkormányzati rendszerről nagyon sok értékelés született, e kutatás vezetője is készített mérleget (Pálné, 2008). Abban a szakértők és a szakmapolitikusok véleménye is szinte azonos volt, hogy a magyar önkormányzati rendszer strukturális és modellproblémákkal küzd, az alacsonyabb teljesítmény, a szolgáltatások egyenetlen minősége, a pénzügyi válság és részben a helyi demokrácia válsága is visszavezethető szabályozási problémákra. Az elaprózott községi rendszerből következő kapacitás- és hatékonysági problémák a szakmai közvéleményben sokkal frekvenciátalabban jelentek meg, mint például a középszint hiányával összefüggő deficit, vagy a finanszírozási rendszer abszurditásai (kivételt képez különösen Zongor Gábor és Vígvári András (2006) ez irányú munkássága). Arról pedig még kevesebbet lehetett olvasni, hallani, hogy a városok, nagyvárosok elhelyezése a helyi kormányzási rendszerben milyen problémák forrása. A regionális egyenlőtlenségekkel foglalkozó szakmai körök is a kormányzás szerkezeti kérdései felől közelítettek, azt vallva, hogy a régiók kialakítása, intézményesítése alapvető feltétele a regionális ki-egyenlítésnek és a versenyképességnek.

Összességében a szakma a problémákat elsősorban szabályozási, modellválasztási elemekre vagy a területi kormányzási rendszer térbeli sajátosságaira vezette vissza, így viszont nem sikerült szembesíteni magunkat az alkalmas-

ság és az illeszkedés kérdéseivel: melyek a hazai közszolgáltatási intézményrendszer sajátosságai; a hazai településhálózat, a térbeli gazdasági, infrastrukturális szerkezet és a kormányzás szerkezete hogyan befolyásolja egymást; milyen helyi, regionális identitások jellemzőek a társadalomban; mire alkalmas a helyi politikus osztály és bürokrácia stb.

Az objektív, átfogó, empirián alapuló értékelés várat magára, hogy reális, működőképes alternatívákat lehessen felállítani a decentralizáció modellje, és a kormányzás területi konfigurációja tekintetében. Erre a mi kutatásunk, természetesen nem vállalkozhat. Ami viszont a területi reformok közpolitikai természetének megértéséhez feltétlenül hozzátartozik, az annak a jelenségnek a körbejárása, miért nyúltunk talán indokolatlanul gyakran a strukturális, szabályozási reformok eszközéhez a tanulás, a korrekció, a szisztematikus értékelés, a kislépések tudománya helyett? Egyik kézenfekvő válasz erre, hogy a magyar közigazgatás, a kormányzás szemlélete, erősen jogászi karakterű, a jogi szabályozást túlértékeli, ezzel egyben a hatékonyságát is rontja (Gajduschek, 2012). Ebben az esetben is feltehető a kérdés, hogy a törvényhozás szerepét túldimenzionáló politika egyáltalán szembesülni akar-e a végrehajtás konkrét feltételeivel? A reformok inkrementalista felfogása tenné szükségessé, kikerülhetetlenné, hogy a kormányzat a reformcélok, a törvények megfogalmazása során alaposan mérlegelje és tervezze meg a végrehajtás feltételeit.

A REFORMKAPACITÁSOK

Mint a fentiekből kiderült, alapvető jelentőséget tulajdonítunk a területi reformok konkrét szervezeti környezetének, folyamatának és az érintettek szerepének, amit összegezve reformkapacitásnak neveztünk.

A nemzeti közigazgatások, kormányzatok reformkapacitása (tehát a változásokhoz való alkalmazkodási, változtatási képessége) nagyszámú formális és informális vétópontok, szereplők függvénye, amelyek jelenléte, befolyása végső soron az általános politikai, kormányzati intézményi és kulturális keretkből következik.

Tsebelis elemzései (2002) mutattak rá, hogy az egyes kormányzási formáktól vagy pártrendszerektől függetlenül a hatalmi berendezkedések tényleges működésének és változásra való képességének megértéséhez milyen segítséget nyújt az egyéni és intézményi vétószereplők azonosítása és egymáshoz való viszonya. Az elemzések elsősorban a törvényhozási aktivitásra koncentráltak, s a vétószereplők köre is korlátozott volt. A módszer segítségével lehetséges a változások valószínűségének kalkulációja. Tsebelis az esettanulmányai alapján arra a következtetésre jutott, hogy a vétószereplők száma, egymáshoz való viszonya jelentős mértékben meghatározza a reformdöntések esélyeit, illetve a status quo fenntartását.

Knill (2001: 85.) a közigazgatási reformok körére koncentrálna három fő tényezőcsoportot különít el a reformkapacitások szempontjából: a végrehajtó hatalom általános ereje, a közigazgatás intézményi rendje, működési sajátosságai, és a bürokrácia hatása a közpolitikai döntésekre. Az általa vizsgált, különböző kormányzási modellt képviselő országokban (Németország és Nagy-Britannia) végrehajtott reformok tükrében a szerző különösen az adminisztratív struktúrák rugalmasságát, vagy éppen szklerotikus voltát, továbbá a bürokrácia és a politikusok közötti távolságot emeli ki támogató és akadályozó tényezőként. Ezek nagyobb befolyást gyakorolnak a reformok sikerére a politikai tényezőkhöz és szereplőkhöz (a tsebelisi értelemben vett vétőszereplőkhöz) képest, rezignáltan megjegyezve ugyanakkor, hogy a reformok sikere nem a gyakoriságuktól függ, a reformok magas költségei okán a ritkább, de tényelegetesen végrehajtott reformok a kívánatosak.

Az általunk feltételezett egyes hazai reformkorszakokat nem csak a döntéshozási kontextus szempontjából, hanem a reformfolyamat modellje szempontjából is értékelni szükséges. Ezek meghatározása érdekében célszerű a nemzetközi tapasztalatokra támaszkodni. Meg kell azonban jegyezni, hogy a decentralizációs reformokkal a szakirodalom elsősorban tartalmi szempontokat (mit) követve foglalkozik, e tekintetben is leggyakrabban a fiskális föderalizmus, a pénzügyi decentralizáció a fókusz, míg a reformcélok formálásának és végrehajtásának folyamata (hogyan) elhanyagolódik (Gaulé, 2010).

Ingraham (1997: 329–330.) az angolszász országok közigazgatási reformfolyamatának elemzése alapján három reformtípust különböztet meg, elsősorban nem a változások tartalmát, hanem a végrehajtás stratégiáját, kontextusát és időzítését illetően, ami viszont lényegében a reformkapacitások függvénye:

- Az egyik, a klasszikus, elsősorban az USA-ra jellemző inkrementalista modell, amelynek lényege, hogy a változást nem kell külön megtervezni, illetve intézményesíteni, mert az a rendszerbe épített. Éppen ennek köszönhetően kevésbé politizálódik át, kevesebb a politikai vétőpont és a nyílt konfrontáció. Ebben a modellben gyakorlatilag a végrehajtó hatalomnak a „belügye” marad a reform.
- A másik, ún. szakaszos modellben (Ausztráliában és az Egyesült Királyságban) a mélyreható változások szakaszokra bontottak, ilyen értelemben a politikai kontroll is megosztott a vétőpontok befolyása szempontjából, a végrehajtás tehát könnyebben haladt előre.
- Új-Zélandon viszont a harmadik, ún. gyors kezdeményezésű modell szerint a változások egy ütemben, gyorsan zajlottak le, nyilvánvalóan a legerősebb politikai figyelem mellett. Éppen ezért a reformot kezdeményezők rákényszerülnek, a reformcélokat illetően, a vétőpontokkal való politikai konszenzusra.

A tanulság a típusokból elsősorban az, hogy mindegyik modell az adott ország politikai irányítási és vezetési rendszeréhez (leadership) igazodott elsősorban, s kevésbé a hangoztatott retorikához, illetve a reformok tartalmához. Ahol sikerült politikai konszenzust elérni (vagy tágabb intézményi, vagy szűkebb vezetési eszköztárral), ott a gyors és mély változat érvényesülhetett, másutt viszont a „szalámi” technika mentén haladtak előre. A folyamat dizájnya és a szereplők szerkezete egyáltalán nem mindegy, nem csak az eredményesség, végrehajthatóság, hanem a célok szempontjából sem. A nagyobb konfliktusokkal, több vétőszereplővel tűzdelt reformfolyamatban a reformcélok meghatározása kevésbé egyértelmű és ellentmondásmentes. Hasonlóképpen fontosnak bizonyult a modellek megkülönböztetésében az adminisztráció alkalmassága, ami egyrészt az érintettek érdekeltiségének megteremtésétől, a folyamat rugalmasságától, a világos, átlátható, egyszerűsített döntési folyamatoktól függött, továbbá a reformfolyamatot vezérlő központ és vezetés erejétől, szerepétől.

Loughlin a területi kormányzás trendjeinek, reformfolyamatainak áttekintése során más szempontokat követett, az állammodellek átalakulása és a kormányzási szintek közötti összefüggésekre koncentrálva (2007). Az első reformkorszakot a jóléti állami korszaknak tartja, amelyben a nemzeti szint szerepe volt uralkodó, s így a decentralizáció is csak adminisztratív modellt követett. Ebben a reformperiódusban a központi végrehajtó hatalom szerepe domináns. A második korszak a jóléti állam válsága, új, neoliberális kormányzási formák és szereplők megjelenése. Ezt a korszakot sokkal összetettebb szereplőrendszer határozta meg s a reformfolyamatok iránya is sokkal diverzifikáltabb volt. A harmadik korszak az állam átstrukturálódásának korszaka, elmozdítva a köz és magánszektor, továbbá a szintek korábbi arányait. Ez utóbbi két korszakban jelenik meg a politikai decentralizáció, illetve a szintek közötti átrendeződés a régiók javára, illetve a területi léptékek átalakulása. Ebben a korszakban a területi szinteknek már sok esetben közvetlen hatása van a reformok formálódásában. A trendek között kiemeli a hierarchiától a szintek egyenlőségéig jutó folyamatot, hangsúlyozva, hogy ezek a trendek aszimmetrikusan jelennek meg az egyes országokban.

Továbbközelítve a területi reformok sajátosságaihoz, azt feltételezzük, hogy a strukturális területi reformok végrehajtásához szükséges reformkapacitások némileg speciálisak. A decentralizációs reformhoz szükséges kapacitások felmérése különösen bonyolult feladat, mert mindig komplex, ágazatokat átfogó lépések szükségesek hozzá, a kapacitásokat minden érintett szinten biztosítani kell (Litvack et al, 1998). A „területi választás”, tehát a hatalomgyakorlás földrajzi konfigurációja kialakításának kérdése (Baldersheim–Rose, 2010) rendkívül összetett mind folyamatában, mind következményeiben. Európa 11 országára kiterjedő összehasonlító elemzés alapján a szerzők azt állapították meg, hogy a területi léptékben és határokból változásokat megcélzó reformok

kimenete és folyamata csak részben magyarázható az adott országok gyakran használt észak-, dél- és közép-európai adminisztratív modelljével, vagy a konkrét célokkal (hatékonyság, versenyképesség, minőség), míg a „hatalmi játékokkal” való összefüggés szinte sztochasztikus (Baldersheim–Rose, 2010: 255.). A „hatalmi játékokat” azonban nem csak és nem feltétlenül pártok mentén lehet leírni, hanem centrum–periféria, párt és korporatív konstelláció, illetve az egymástól elhatárolódó intézmények ellentétében. A reformokat vezénylők kezében, Samuels szerint lényegében három eszköz van: a kedvezményezés általi meggyőzés, a támogatás megvásárlása és a fenyegetés (idézi Baldersheim–Rose, 2010: 257.). Ebből az eszköztárból a meggyőzés bizonyult az európai területi reformokban a leginkább jellemzőnek. Ha azonban közelebbről vesszük szemügyre az egyes országokban, különböző időszakokban lezajlott területi reformokat, akkor természetesen a kép sokkal árnyaltabb. Vélhetően az egyes közigazgatási, kormányzási kultúrák képviselő országcsoportokban, illetve a helyi érdekek alapvető politikai helyi értéke mentén más és más reformdizájn volt jellemző (Swianiewicz, 2010; Litvack et al, 1998). A hazai közigazgatási reformfolyamatok természetének megértéséhez sajnos viszonylag kevés feldolgozott tapasztalatra lehet alapozni, ezek jobbára arra utalnak, hogy nem szisztematikus közpolitikai stratégia, hanem az alkalmi hatalmi harcok játszanak sokkal inkább szerepet (Hajnal, 2011).

Kérdés, hogy a magyar területi reformokban résztvevő szereplők típusa, értékrendje, helyzete, és a döntési folyamatok modellje hogyan írható le a reformkapacitások oldaláról. Először is az feltételezzük, hogy a területi kormányzásra vonatkozó alapvető jogszabályok (alkotmányok, önkormányzati törvények, és a regionalizációs törekvések) meghozatala során a három reformkorszakban a változtatásra való képesség, a konfliktusok mélysége és természete is változott. A rendszerváltás során született önkormányzati törvény meghozatala erős és széles pártpolitikai kontroll alatt zajlott. A kompromisszumkényszer okán az ellenzék részvétele hangsúlyos volt, ezért a törvény által kialakított modell tartalmi, szakmai értelemben is ellentmondásos elemeket, törekvéseket vegyített. Ebben a reformciklusban a parlamenten kívüli szereplőknek (beleértve sok szempontból magát a minisztériumi apparátusokat is) szinte semmilyen befolyása nem érvényesült, elsősorban a hiányzó politikai legitimitás, a kialakulatlan érdekegyeztetési mechanizmusok okán. Tsebelis modelljét felidézve, ebben a korszakban kevés, de erős vétószereplő volt, a kiegyezést, a változást viszont a kétharmados többségi szabály tette szükségessé.

Sokkal összetettebb, ellentmondásosabb volt a területi kormányzás második, hosszabb reformidőszaka, amikor elsősorban a középszint, illetve a területi lépték kérdésével kellett megbirkózni. Ebben az időszakban, a döntésekben résztvevő, a döntéseket befolyásoló szervezeti, szereplő kör, benne a vétószereplőkkel, sokkal kiterjedtebb volt. Mint tudjuk, a kormányzás modellje is je-

lentősen átalakult, megváltoztatva a kormány és a parlament szerepét, egymáshoz való viszonyát, változtak a parlamenti belső erőviszonyok, megismosodott a kormányzati bürokrácia, kialakult a pártok mögötti szakértői hálózat, s nem utolsósorban a területi szereplők, a helyi politikusok, az önkormányzatok és szövetségeik egyre inkább érdekérvényesítő csatornákhöz jutottak. A második periódus kapacitásainak elemzése vélhetően sok adalékkal szolgál a reformok tulajdonképpeni elmaradásának megértéséhez, visszaigazolván Tsebelis állítását, hogy a vétópontok számának növekedése megnehezíti a változások keresztülvitelét. A kétharmados többség hiánya pedig továbbra is megkövetelte volna a konszenzus képességet a legfontosabb vétószerelők között. A helyzet persze ennél sokkal bonyolultabb. Azt feltételezzük, hogy a területi decentralizációt támogató és opponáló „kvázi” vétószerelők meglehetősen aszimmetrikus hatalmi szerkezetbe rendeződtek, s paradox módon még a területi szereplők viszonya a decentralizációhoz sem egyértelműen támogató. Erre már Várnagy Réka (2012) kutatásai is szolgáltatnak adalékokat például a polgármester képviselők szerepével kapcsolatban, illetve saját kutatásaink is rámutattak a regionalizációhoz való viszony ellentmondásosságára (Pálné, 2009). A reformok elmaradása, sikertelensége pedig nagyon sok probléma felhalmozódásához vezetett, ami a következő periódusban a lépéskényszert mintegy megalapozta.

A harmadik reformperiódus „eredményessége” abból a szempontból vitathatatlan, hogy az új alkotmányban és az új önkormányzati törvényben egy merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait sikerült lefektetni. A korábbi radikális, majd féloldalas decentralizációt erős centralizáció váltotta fel, mégpedig rendkívül rövid idő alatt, s szinte ellenállás nélkül. A parlamenti kétharmad kétségtelenen magyarázó ereje mellett is értelmezni kell: hova tűntek az arénából a területi, önkormányzati érdekek képviselői; hogyan gyorsulhatott fel ilyen mértékben a döntéshozási folyamat; miért nem politizálható át az önkormányzati modellváltás a lakosság körében; hogyan gyengült meg az önkormányzatok kormányzaton belüli minisztériumi képvisellete stb.

Az új-zélandi „gyors kezdeményezésű” modellhez (Ingraham, 2007) való hasonlóság annyiban megáll, hogy az erős vezetői intézményi pozíció mellett, a válság megoldásának szükségessége is segített az ellenállás felszámolásában, ami nem egyedi sajátosság (Sebők, 2011). Érdekes lenne párhuzamot vonni a viszonylag rövid idő alatt végrehajtott dán regionális reformmal is, amelyik szintén sikeresen blokkolta a nem támogató vétószerelőket, de egy szakmailag sokkal jobban előkészített folyamat után (Péter, 2006). Több hasonlóságot találnánk, ha az Egyesült Királyságban az utóbbi évtizedekben lezajlott meglehetősen hektikus önkormányzati-területi reformokkal vonnánk párhuzamot (Nagy, 2005; Kaiser, 2012).

Azt feltételezzük azonban, hogy a magyar politikai és kormányzási kontextus, és a reformok tartalma is gyökeresen különbözik az említett példától.

A reformok gyors irányváltása, a helyi érdekek képviselésének, illetve a decentralizáció értékének instabilitása jelentős részben a centralizációs állami hagyományokkal és a rendszerváltás „befejezetlenségével, illetve szervesetlenségével” függ össze, tehát azzal a ténnyel, amit a politikatudományi szakma már felismert az új demokráciák vonatkozásában, hogy az átmeneten túljutva még nem érkeztünk meg a konszolidált demokráciák klubjába (Ágh, 2012; Henderson et al, 2012).

A helyi társadalmak fejletlensége, a politikai elit erős szervilizmusa és pártkötöttsége, általában a „horizontális” jellegű kormányzás feltételeinek hiánya, a külső mintakövetés dominanciája, a parlamenti törvénykezés szerepének túlértékelése, inflálódása, a kormányzás tudásbázisának ad hoc jellege, a helyi önkormányzati működés zavarai, megannyi elem, mozaik, amelyek hozzájárultak ahhoz, hogy a decentralizáció nem vált a magyar kormányzati rendszer szilárd sajátosságává. A mi kutatásunk nem akar és nem is tud minden elemet érinteni. Figyelmünk arra korlátozódik, hogy a konkrét reformfolyamatokat megértsük, keressük azokat a biztosítékokat, amelyek intézményi, eljárási garanciákat jelenthetnek a decentralizáltabb kormányzás számára.

KONKLÚZIÓ HELYETT

Az alig egy éve indult kutatás eredményei messze nem elegendőek a fentiekben felvázolt hipotézisek igazolására. Tanulmányunk címe is, *Miért hagytuk, hogy így legyen?*, és a hipotézisek többsége is kétségtelenül normatív elfogultságot tükröz, azt a véleményt sugallva, hogy „nem szabadott volna hagyni”, illetve, hogy hibákat követtünk el az elmúlt húsz évben a térbeli kormányzás formálásában. Noha a tanulmány is kitért arra, hogy a decentralizáció kérdésében (sincs) szakmai standard és konszenzus, mégis tény, hogy az önkormányzatiság, illetve föderalizmus Tocqueville, Constant és az amerikai föderalisták hatására már régóta politikai alapérték, a helyi autonómiákat és a tágabb értelemben vett föderatív szerkezetet a hatalom egyfajta önkorlátozásának, tehát a demokrácia biztosítékának tartják. A decentralizált kormányzást a nemzetközi szakmai közvélemény általában jobbnak tartja, nem csak a demokratikus kritériumok érvényesülése, hanem a kormányzati hatékonyság, az optimális forrásallokáció, a közszolgáltatások megszervezése szempontjából is.

A decentralizáció nem csodaszer, számtalan cél, indok, körülmény mozgathatja, nagyon gyakran dezillúzió forrása, éppen azokban a fejlődő és rendszerváltó országokban, ahol belső és külső nyomásra a leginkább kísérleteztek vele (Manor, 1999). Esendők a centralizációs hagyományokkal induló, gyenge önkormányzati kapacitásokkal rendelkező új demokráciák, ahol úgy tűnik, hogy az önkormányzati politikusok, érdekszövetségek a legtöbb esetben nem

voltak képesek a megindított decentralizációs reformokat pályán tartani, s talán a helyi szereplők és feltételek nem is tudtak megbirkózni a megkapott lehetőségekkel (Lankina et al, 2008; Elander, 1997). Az is feltételezhető, hogy elmaradtak a „helyzetbehozó” lépések a központi kormányzatok részéről, illetve a hektikus reformpróbálkozások inkább hátráltatták, semmint segítették a nehezedő feltételekhez való alkalmazkodást.

A kormányzás és a kormányzati reformok nem jelenthetnek ötletekre, kölcsönzött „jó gyakorlatokra” épülő akciózást, még rosszabb esetben az eszköztelen sodródást egyik végtől a másikig, tagadva a régit, idealizálni az újat, szolgáian követve divatokat, már csak azért sem, mert ez a „reform” magatartás nem bizonyult hatékonynak (Gajdushek, 2010). Az állam térszerkezeti modelljét, a centralizáció/decentralizáció programját tényekre és racionális megfontolásokra kellene alapozni, gondosan kialakított, megtervezett reformfolyamatban végrehajtani, a lépéseket értékelni, korrigálni stb. A közpolitikai részletek mellett azonban nem lehet elhanyagolni a politikai összefüggéseket. Az ország reformkapacitásai jórészt azon múlnak, hogy a hatalmi, intézményi szerkezet és a politikai elit képes-e változni, alkalmazkodni. A hazai területi reformok elmúlt húsz éves történetének elemzése remélhetően felvillant valamit e bonyolult összefüggésrendszerből. Hogy tanulni is akarunk-e belőle, nem ránk tartozik.

IRODALOM

- Ágh A. (2008): Az IDEA Program a közigazgatás szolgálatában. In: Kádár K. (szerk.): *Idea és valóság. Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Közigazgatás-fejlesztési Társaság, Budapest. 9–33.
- Ágh A. (2012): Demokráciakutatás a politikai és közpolitikai elemzés keresztútján. *Politikatudományi Szemle*. 2012/2. 55–73.
- Baldersheim, H.–Rose, L. E. (eds) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave, Macmillan, Haundmills, New York.
- Bayer J. (2009): A rendszerváltásról két évtized múltán. In: Bayer J.–Boda Zs. (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve*. MTA Politikai Tudományok Intézete–L'Harmattan, Budapest. 9–27.
- Bevir, M. (ed) (2011): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington.
- Blais, A.–Anduiza, E.–Gallego, A. (2011): Decentralization and voter turnout. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 29/2. 297–321.
- Bobrow, D. (2006): Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult. In: Peters–Pierre (eds), 75–97.
- Bódi F.–Bódi M. (2011): Hol vannak a választók?. *Politikatudományi Szemle*. 2011/1. 51–74.
- Bouckaert, G.–Nakrosis, V.–Nemec J. (2011): Public Administration and Management Reforms in

- CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. IV/1. 9–32.
- Bóhm A. (szerk.) (2006): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon. 1990-2002*. MTA PTI, Budapest.
- Brenski, C.–Liebig, A. (hrsg.) (2007): *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmo-
dernisierung in den Ländern und beim Bund*. Speyerer Forschungsberichte 250. Deutsches Forschungsinsti-
tut für Öffentliche Verwaltung Speyer.
- Charron, N.–Lapuente, V.–Dijkstra, L. (2012): *Regional Governance Matters: A Study on regional
Variation in Quality of Government within the EU*. Working Papers. D-G Regional Policy, European
Commission.
- Dreschler, W. (2009): Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public
Administration. *Halduskultuur*, 10. 6–22.
- Elias, A. (2008): Introduction. Whatever happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional
Dimension of European Politics. *Regional and Federal Studies*. 5. 483–493.
- Elster, J. (1998): *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ENSZ (2007): Public governance indicators. A Literature Review. New York, ST/ESA/PAD/
SER.E/100.
- Gajduscek Gy. (2010): A „Run like a business“-jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle*.
2010/1. 125–151.
- Gajduscek Gy. (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politi-
katudományi Szemle*, 2012/4. 29–53.
- Gaulé, E. (2010): Public governance decentralisation modelling in the context of reforms. *Public
Policy and Administration*, 32. 47–60.
- Gelauff, G.–Grilo, I.–Lejour, A. (eds) (2008): *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. Springer
Verlag, Berlin.
- Haas, P. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.
International Organization, Winter 46/1. Stanford, MIT Press.
- Hajnal Gy. (2011): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben (Az ügynökségi típusú államigaz-
gatási szervek dinamikája 2002 és 2009 között). *Politikatudományi Szemle*, 2011/3. 54–75.
- Hart, D. K. (1972): Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation.
Public Administration Review. 32. Special issue. 603–621.
- Henderson, K.–Pettai, V.–Wenninger, A. (2012): *Central and Eastern Europe Beyond Transition: Conver-
gence and Divergence in Europe*. ESF, Strasbourg.
- Hill, H (hrsg.) (2005): *Neuere Gesetze zur Verwaltungsmodernisierung*. Speyerer Arbeitsheft 179.
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.
- HuPe, P.–Hill, M. (2006): The Three Action Levels of the Governance: Re-framing the Policy Process
beyond the Stages Model. In: Peters, G. Pierre, J. (eds): 13–31
- Ingraham, P. W. (1997): Play It Again, Sam: It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in
Administrative Reform. *Public Administrative Review*, 57/4. 325–331.
- Jenei Gy. (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Kaiser T. (2012): *Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban*. Gondolat. Universitas Pannonica.
- Kákai, L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég, Budapest.

- Kickert, W. (ed) (1997): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Knill, C (2001): *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lankina, T.–Hudalla, A.–Wollmann, H. (2008): *Local Governance in Central and Eastern Europe*. Palgrave, Macmillan, Houndmills.
- Lago-Penas, I.–Lago-Penas, S.–Martinez-Vazquez, J. (2011): The political and economic consequences of decentralisation. Guest editorial. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29/2. 197–204.
- Litvack, J.–Ahmad, J.–Bird, R. (1998): *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank, Sector Studies Series, Washington.
- Loughlin, J. (2007): Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional and Federal Studies*. Special issue: Contemporary Trends in Territorial Governance, 17/4. 385–405.
- Loughlin, J.–Hendriks, F.–Lidström, A. (eds) (2010): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Lőrincz L. (2008): Előszó. In: Rozgonyi T. (szerk): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat, Budapest.
- Manor, J. (1999): *The political economy of democratic decentralization*. World Bank, Washington.
- Marcou. G. (ed) (2008): *Decentralisation and local democracy. First Global Report. United Cities and Local Governments (UCLG)*. The World Bank, Barcelona.
- Mello, L. (2011): Does fiscal decentralisation strengthen social capital? Cross-country evidence and the experiences of Brazil and Indonesia. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 29/2. 281–297.
- Müller, U. (2009): *The power to shape a region. Decentralisation of political decision*. Paper for International Benchmarking Forum, Basel.
- Nagy G. D. (2005): A devolúció és az angol regionalizmus. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *d. IDEA*, Budapest. 173–199.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Offe, C. (1975): Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“. In: Grauhan, R. R. (hrsg.): *Lokale Politikforschung*. Campus Verlag, Frankfurt am Main. 262–291.
- Osborne, S (ed) (2010): *The new public governance?* Routledge, London, New York.
- Ostrom, E. (1999): Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, P. (ed): 35–73.
- Pálné Kovács I. (2005): *Regionális reformok Európában*. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest.
- Pálné Kovács I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg campus, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács I. (szerk) (2009): *A politika új színtere a régió*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Péteri G. (2006): Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In: Vígvári A. (szerk): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest.
- Peters, G.–Pierre, J. (eds) (2006): *Handbook of Public Policy*. Sage, London.

- Pickvance, C. G. (1997): Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach. *Government and Policy*, 2. 129–143.
- Pierre, J.–Peters, G. (2000): *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. (1996): The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44/4. 652–667.
- Romeo, L. (2003): The Role of External Assistance in Supporting Decentralisation Reform. *Public Administration and Development*. 23. 89–96
- Sabatier, P (ed) (1999): *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder
- Sabatier, P.–Jenkins-Smith, H. (1999): The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Sabatier, P. (ed): 117–169.
- Saint-Martin, D. (1998): The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada, France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11/ 3. 319–356.
- Saito, F (2011): Decentralization. In: Bevir, M. (ed): 484–501.
- Santiso, C. (2001): Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*. 7/1. 1–22.
- Schneider, B.C.–Heredia, B. (eds) (2003): *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press, University of Miami.
- Sebők M. (2011): Válság táplálta delegálás (A technokratikus autonómia változása Nyugat-Európában pénzügyi válság idején). *Politikatudományi Szemle*, 2011/3. 75–103.
- Stead, D.–Nadin, V. (2011): Shifts in territorial governance and the Europeanisation of spatial planning in Central and Eastern Europe. In: Adams, N. Citella, Nunes, R. (eds): *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*. Routledge, London and New York, 154–178.
- Stehr, N. (2007): *A modern társadalmak törekénysége. Tudás és kockázat az információk korban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Swianiewicz, P. (ed) (2010): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. OSI/LGI, Budapest.
- Tönnisson K. (2004): The applicability of networking principles among Estonian local governments. In: Jenei, Gy.–McLaughlin, K.–Mike, K.–Osborne, S.P. (eds): *Challenges of public management reforms*. IRSPM-BUESPA, Bp. 193–217.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto players. How political institutions work*. Russel Sage, Princeton University Press, New Jersey.
- Várnagy R. (2012): *Polgármesterek a magyar Országgyűlésben*. Ad Librum Kft., Budapest.
- Vígvári A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. ÚMK, Bp.
- Waever, K.–Rockman, B. (eds) (1993): *Do institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroads*. The Brooking Institution, Washington,
- Wallace, M.–Fertig, M.–Schneller, E. (eds) (2007): *Managing Change in the Public Services*. Blackwell Publishing, Malden, Oxford, Carlton.